



“Unesco is different”

*Pablo Barrios Almazor **

Tema:

Análisis de la aprobación, en la 33ª Conferencia General de la UNESCO, de la llamada Convención sobre la Diversidad Cultural

Resumen:

El resultado más relevante de la reciente 33ª Conferencia General, máximo órgano decisorio de la UNESCO, ha sido la aprobación de la Convención sobre la Protección de la Diversidad de los Contenidos Culturales y las Expresiones Artísticas, más conocida como Convención sobre la Diversidad Cultural. La Convención ha sido aprobada por una amplia mayoría de Estados participantes, con la abstención de cuatro (Australia, Nicaragua, Liberia y Honduras) y el voto en contra de EEUU e Israel. Las principales objeciones de la oposición estadounidense a la Convención tienen que ver con sus potenciales consecuencias negativas con respecto a los derechos humanos – especialmente la libertad de expresión– y al libre comercio internacional de productos culturales, mercado en el que EEUU ejerce un neto predominio. Por otra parte, la aprobación de la Convención parece cerrar un ciclo en el desarrollo de un “Derecho Internacional de la Cultura” y abre la vía de una acción programática más centrada en objetivos concretos por parte de la organización

Análisis:

¿Un nuevo Derecho Internacional sobre la Cultura?

El 60º Aniversario de UNESCO –cuya celebración oficial tendrá lugar el próximo 16 de noviembre– ha quedado unido definitivamente a la aprobación, en la pasada 33ª Conferencia General en octubre, de la Convención sobre Diversidad Cultural (o, más precisamente formulado, sobre protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas). El presidente de la República Federal de Alemania, Horst Köhler, lo supo expresar admirablemente en el discurso de conmemoración del aniversario, “Diversidad, asociación, respeto”, al señalar que la gran contribución de UNESCO para proteger la dignidad humana en el mundo contemporáneo pasaba por sus esfuerzos en apoyo de la diversidad cultural.

Para conseguir una paz duradera y una convivencia en dignidad de todos los individuos en el mundo es necesario obtener una situación de respeto mutuo entre todas las culturas, ayudando a que todas ellas desarrollen su fuerza propia y una seguridad en sí mismas que les permitan precisamente el diálogo, el mutuo aprendizaje y la búsqueda de puntos comunes.

* *Secretario General de la Comisión Española de UNESCO*

Este horizonte, que también persigue la iniciativa lanzada por el Gobierno español de la “Alianza de Civilizaciones”, fue también subrayado por el ministro de Cultura francés, Renaud Donnedieu de Vabres:

“No nos engañemos: una de las respuestas fundamentales a los desafíos del terrorismo y a las violencias de nuestro tiempo, es la preservación de las identidades culturales. Tal es, a mi entender, el reto principal del Proyecto de Convención sobre diversidad cultural sometido al voto de los 191 Estados de la Conferencia General de UNESCO, reunida en París.”¹

La Convención fue efectivamente aprobada por 148 votos a favor, dos en contra (EEUU e Israel) y cuatro abstenciones. Para que entre en vigor, precisa un mínimo de treinta ratificaciones.

De entre todos los temas que abordó la 33ª Conferencia –reelección del japonés Matsuura por otros cuatro años como director general, aprobación de una Declaración sobre bioética y derechos humanos y de una Convención para combatir el dopaje en los deportes, evaluación y relanzamiento del programa Educación para Todos, etc.–, la Convención sobresalió como la cuestión estelar, tanto por la novedad y el calado de la iniciativa como por la oposición frontal de Washington al acuerdo.

El texto, inevitablemente complejo y ambiguo, supone unos grandes progresos en la regulación jurídica internacional de la problemática cultural. Como ya se señaló en la Declaración de Madrid a favor de la Diversidad Cultural del 12 de junio, tras el encuentro mundial de ministros de Cultura, convocado por la ministra española, Carmen Calvo, una de las grandes impulsoras de la Convención, el texto consagra:

- (1) El reconocimiento del carácter dual de los bienes y servicios culturales: por un lado, comercial, y, por otro, portador de valor y de sentido, por lo que deberán ser objeto de un tratamiento particular y diferenciado del conjunto de las mercancías.
- (2) El principio de igualdad de todas las culturas y de la diversidad cultural como patrimonio común de la humanidad, en la línea de la Declaración sobre Diversidad Cultural de UNESCO de 2001.
- (3) El derecho soberano de los Estados a establecer políticas que fomenten y protejan esa diversidad (subvenciones, sistema de cuotas, apoyo a instituciones de servicio público, etc.).
- (4) El reconocimiento del importante papel que desempeña la cultura como factor de crecimiento económico, empleo y desarrollo sostenible, en los países en desarrollo.
- (5) La obtención por parte de un tratado internacional sobre diversidad cultural del mismo estatus jurídico que otros acuerdos comerciales, tanto bilaterales como de la OMC.

Este último punto, que ha sido la principal causa de enfrentamiento con los norteamericanos, es, sin duda, el más significativo, ya que con la Convención “asistimos a la elaboración de un nuevo derecho internacional sobre la cultura, como ocurrió, hace algunos años, en materia de medio ambiente con el protocolo de Kyoto”, como observa Jean de Haussonville, consejero del Ministerio de Cultura francés.² Hasta el momento, la Organización Mundial del Comercio mantenía un papel hegemónico en lo referente al Derecho internacional cultural.

El resultado de este original texto proporcionado por UNESCO ha obedecido a un conjunto de desarrollos en un plano general (globalización, nuevo paradigma cultural,

¹ Renaud Donnedieu de Vabres, “La diversité n’est pas une arrogance”, *Le Monde*, 19/X/2005.

² Declaraciones Jean d’Haussonville, *Cahiers du cinéma*, octubre de 2005.

universalización, afirmación identitaria y crisis del Estado-nación), así como en el interior mismo de la Organización (transición francesa de la excepción cultural a la diversidad cultural, trabajo en el componente cultural del desarrollo económico, etc.).

Globalización y diversidad cultural

La Convención sobre la diversidad, como tanto se ha insistido, responde a los miedos que provoca la globalización: peligro de homogeneización, resistencia al imperialismo cultural —que se asocia sobre todo a la industria cinematográfica y audiovisual estadounidense—, supresión de las tradiciones culturales, etc.

Sin entrar a fondo sobre el debate de la globalización, conviene reseñar una contradicción que se olvida con frecuencia. La mundialización, contrariamente a lo que se esperaba, no ha provocado, en general, una igualación cultural sino que, al contrario, gracias a los medios de comunicación ha estado en el origen de unas formidables reacciones identitarias (islam, etc.). El problema no es tanto el de paliar la homogeneización sino el de organizar la “cohabitación cultural”, como señala Dominique Wolton.³

La globalización está teniendo, por otro lado, unos efectos extremadamente negativos en la distancia que va separando cada vez más a los países industriales, que cuentan con formidables adelantos tecnológicos (Internet, telecomunicaciones...) y los países en desarrollo: dos tercios no participan en la nueva “sociedad de la información” y están privados del acceso a los nuevos medios de expresión cultural.

Los datos con que UNESCO ha presentado la ecuación globalización-diversidad cultural, son bien reveladores:

- Sólo el 4% de las 6.000 lenguas existentes son utilizadas por el 96% de la población mundial.
- El 50% de las lenguas en el mundo están en peligro de extinción.
- El 90% de las lenguas del mundo no están representadas en Internet.
- Cinco países monopolizan el comercio mundial de las industrias culturales. En materia de cine, 88 países de los 185 que hay en el mundo no han tenido nunca producción cinematográfica propia.

La Convención sobre Diversidad insiste en la necesidad de arbitrar unas políticas culturales propias pero también en la obligación de una cooperación internacional, bilateral y multilateral, que permita la consolidación de las industrias culturales en los países en desarrollo. UNESCO ha acompañado la Convención de un programa, con participación estatal y privada, para fomentar esta cooperación: la Alianza Global para la Diversidad Cultural.

El nuevo paradigma cultural y los peligros del repliegue identitario

La Convención refleja el triunfo del nuevo paradigma cultural en el mundo contemporáneo a que se ha referido Alain Touraine,⁴ aunque ahí radica también una de sus principales ambigüedades, al poner de manifiesto los peligros acarreados por esta reafirmación generalizada de identidades culturales.

Los grandes ideales y utopías de libertad, de igualdad y de solidaridad han sido sustituidos por la veneración de la diferencia y de la diversidad.

Alejados del individuo concreto, la identidad y la diversidad cultural pueden convertirse,

³ Dominique Wolton, *L'autre mondialisation*, Flammarion, 2003.

⁴ Alan Touraine, *Un nouveau paradigme*, Fayard, 2005.

unidas al rebrote generalizado del nacionalismo, en unas nuevas abstracciones totalizadoras, que encadenan o limitan a los creadores –encerrándoles en una tradición cultural– y a las personas en general, o que, a un nivel más general, repliegan o refuerzan a unas comunidades frente a otras.

Aunque la Convención no se olvida nunca de los derechos humanos individuales, sobre los que se basa la diversidad cultural, el acuerdo se centra, sobre todo, en las relaciones interestatales y en los derechos y obligaciones de los Estados: de ahí unas contradicciones que sólo la práctica se encargará de resolver.

Parte de esta problemática ha sido planteada por los EEUU. Existe, por ejemplo, el peligro de que un Estado se ampare en la diversidad cultural para impedir el libre flujo de ideas. Como se ha encargado de recordar el director general de UNESCO, el artículo 2 estipula, sin embargo, que “nadie podría invocar las disposiciones de la presente Convención para atentar contra los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por el derecho internacional o para limitar su ámbito de aplicación”.

El inevitable énfasis de la Convención en las culturas y en las tradiciones culturales nacionales choca con la realidad cada vez más extendida de las identidades culturales múltiples de los creadores o de los individuos, de la coexistencia de distintas culturas nacionales dentro de un mismo Estado o nación, o con el carácter dinámico de las culturas, que nunca constituyen un producto acabado.

El respeto a las tradiciones culturales no sólo puede llevar a un enfrentamiento con el cumplimiento de los derechos humanos (la ablación del clítoris, mencionada por *El País* identifica un caso de ese tipo)⁵ sino, de un modo más general, a un conservadurismo cultural, difícilmente digerible y poco propicio a la modernización.

La Convención es consciente de todos estos peligros y trata por ello de situarse en el campo elegido por la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural de 2001, que unía al concepto con el pluralismo cultural, con el desarrollo de los derechos humanos, con la libre circulación de ideas y con la difusión nacional e internacional de los bienes y servicios culturales.

Indudablemente, sin embargo, una Convención que trata de proteger y promover la diversidad cultural no puede acentuar, al mismo tiempo, la apertura al exterior y el diálogo redoblado con otras culturas. Es esta, no obstante, una dimensión básica para un desarrollo armónico en lo cultural, en lo humano y en lo económico. El mayor éxito de la historia del Japón se produce en cuanto abandona las políticas aislacionistas. El informe Desarrollo Humano Árabe 2003 identifica la falta de apertura a las ideas foráneas como un factor de la máxima importancia en el estancamiento del progreso en esa región. Un estudio del Instituto Brookings en EEUU sitúa a 11 de las áreas metropolitanas con mayor diversidad entre las 15 áreas más importantes del país en lo que respecta a uso y puesta en funcionamiento de alta tecnología. El informe PNUD 2004 sobre libertad cultural aconseja la diversidad cultural pero también una política que favorezca la ética universal, la ciudadanía del mundo.

Multiculturalismo y Estado-nación

Aunque no aborde directamente la cuestión, la Convención enlaza con la explosión identitaria que a nivel de comunidades, regiones y nacionalidades se ha producido en el interior del Estado-nación.

⁵ Editorial de *El País*, “Kioto cultural”, 22/X/2005.

Aprobada la Declaración Universal por UNESCO en 2001, los Estados eligieron, dentro del amplio campo de la diversidad, como acuerdo internacional posible, el de la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas, relegando un acuerdo comprehensivo sobre los derechos culturales, sobre la condición del artista o un nuevo Protocolo al acuerdo de Florencia de 1950 para la importación de objetos de carácter educativo, científico y cultural.

Los derechos culturales individuales y de minorías dentro del Estado están abordados desde la perspectiva general de los derechos humanos o desde las obligaciones de los Estados en materia de diversidad cultural, pero el texto evita el tratamiento de un tema complejo y delicado, que constituye, sin embargo, uno de los desafíos centrales de la diversidad cultural en el mundo contemporáneo.

Según el informe PNUD 2004 sobre la libertad cultural, cerca de 1.000 millones de personas están sujetas a algún tipo de exclusión o discriminación a causa de la etnia, de la religión o de la lengua.⁶ Los países industriales cuentan con 175 millones de emigrantes, sobre cuya situación se sigue continuamente trabajando.

El informe del PNUD insiste en que la mejor política que pueden seguir los países en desarrollo debe tener un marcado sentido multicultural, favoreciendo la libertad cultural de los individuos.

El informe adopta el enfoque relativamente novedoso de aconsejar el multiculturalismo en estos países, no sólo por motivos de derechos humanos, sino por su contribución al desarrollo económico. Se subraya el éxito económico de países multiétnicos como Malasia o Mauricio y se proporcionan datos de gran interés que resaltan los beneficios de la educación bilingüe en África.

De la excepción cultural a la diversidad cultural

Pasando ya a desarrollos internos dentro de la propia UNESCO que llevan a la actual Convención, convendría situar tal vez en primer lugar la transición que operan Francia y la Unión Europea del planteamiento de la "excepción cultural" en relación con los bienes y servicios culturales dentro de las negociaciones comerciales del GATT y luego de la OMC, a la asunción jurídica universal de la diversidad cultural a través de la UNESCO.

Como es bien sabido, la importancia de los bienes y servicios culturales en el comercio internacional ha aumentado exponencialmente en las últimas décadas: multiplicación por cinco del comercio de estos bienes entre 1980 y 1998.

El aumento del comercio se conjuga con el nacimiento de grandes desequilibrios: cuatro quintas partes del flujo de bienes y servicios de este tipo provienen de 13 países, entre los que se cuentan EEUU, sobre todo, y la Unión Europea.

Para EEUU, este comercio –a través, fundamentalmente, del cine y los productos audiovisuales– constituye su segundo capítulo exportador (al mismo tiempo que, a través de él, se difunde el *American way of life*).

La situación de predominio norteamericano en la propia Unión Europea es bien conocida. Con excepción del cine francés, se asiste a una caída generalizada del cine europeo.

Para evitar este predominio, que los norteamericanos intentan asentar a través de las negociaciones de liberalización comercial en el seno de la OMC o a través de acuerdos

⁶ Informe sobre Desarrollo Humano 2004, *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Mundi-Prensa, 2004.

bilaterales, París en una posición de punta dentro de la Unión Europea, ha insistido siempre en la “excepción cultural”, es decir, en la excepcionalidad de los bienes y servicios culturales que constituyen, en parte, un servicio público y que no pueden asimilarse a una pura mercancía.

A pesar del énfasis en el carácter excepcional, los flujos audiovisuales acabaron por incluirse en Marrakech dentro del marco general de las negociaciones comerciales. EEUU pasó luego a la ofensiva dentro de la OCDE, promoviendo el Acuerdo Multilateral sobre las Inversiones (AMI), que debía aplicarse a todos los intercambios incluidos los culturales. El proyecto provocó una fuerte reacción por parte de las organizaciones profesionales y numerosas ONG y fue finalmente abandonado.

A partir de 2001, Francia y la Unión Europea pasan de la “excepción cultural”, concepto excesivamente negativo y eurocéntrico, a endosar el principio positivo y universal de la diversidad cultural, que permite consolidar el consenso dentro de la Unión. La UNESCO, a través de la Declaración de 2001 y de la Convención actual, se convierte así en una organización clave en la defensa de la especificidad de los bienes y servicios culturales tanto en las negociaciones bilaterales (que los EEUU no dejan de impulsar, ante el estancamiento de la OMC: Marruecos, Colombia, Ecuador, Perú, Tailandia...) como en las multilaterales (en dónde el caballo de Troya para la liberalización cultural es el sector de las telecomunicaciones).

El principal punto de confrontación en relación con la Convención entre los EEUU por un lado, y la Unión Europea y el resto de los países por otro, gira en torno al artículo 20, que en términos bastante moderados y equilibrados por otros párrafos manifiesta que las partes “cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que son parte o contraigan otras obligaciones internacionales, tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de la presente Convención”. El artículo 21, por otro lado, compromete a las partes “a promover los objetivos y principios de la presente Convención en otros foros internacionales”.

Cultura y desarrollo humano

Desde hace ya varios años, UNESCO ha estado trabajando en la importancia que el sector cultural tiene para el desarrollo económico de los países en desarrollo (creciente importancia del porcentaje de PIB generado por las industrias culturales, contribución al empleo, impulso a la creatividad no solo en el sector cultural propiamente dicho sino a través de toda la sociedad, turismo cultural, etc.). Numerosos estudios han insistido en el papel tan positivo que el anclaje en una identidad cultural puede desempeñar para permitir ese esfuerzo de modernización económica y social, asociado al crecimiento económico, que puede ser percibido con unos tintes excesivamente “occidentalizadores”.

Toda una serie de conferencias e informes jalonan la labor de UNESCO en esta materia: conferencia mundial de Méjico en 1982 sobre políticas culturales; decenio mundial del desarrollo cultural (1988-1997); Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo, presidida por Javier Pérez de Cuellar, que emite el informe “Nuestra diversidad creadora” en 1996; conferencia de Estocolmo sobre políticas culturales para el desarrollo (1998); simposium “Cultura: ¿una mercancía distinta de las demás?”, organizado por la Comisión francesa (1999); 2º Informe Mundial sobre Cultura 2000: “Diversidad cultural, conflicto y pluralismo”; y, por fin, Declaración 2001 y Convención 2005.

Esta última dedica un gran número de disposiciones no sólo a las políticas culturales sino a la promoción de la cooperación internacional y a la cooperación para el desarrollo. La Convención establece un Fondo Internacional para la Diversidad Cultural que, sin embargo, tendrá un carácter solo voluntario.

La oposición de EEUU

La crítica de Washington a la Convención se ha centrado fundamentalmente, como se ha podido comprobar en este artículo, en los efectos proteccionistas que la Convención puede provocar, distorsionando los grandes esfuerzos que a lo largo de décadas se han ido llevando a cabo y se están acometiendo en la actualidad (Ronda de Doha en la OMC) para la liberalización global del comercio. En nombre de argumentos culturales y dada la ambigüedad del texto existe un enorme potencial, según el Gobierno norteamericano, para restringir el comercio.

En materia de derechos humanos, dada la amplitud y la ambigüedad del texto, la Convención también puede ser utilizada para justificar ataques a la libertad de expresión, restringiendo el libre flujo de información y suprimiendo los puntos de vista de grupos minoritarios.

Parece claro que, dada la orientación de la Convención dirigida a corregir los excesos de la liberalización comercial en lo cultural y la posición preeminente de los EEUU en lo cinematográfico y en lo audiovisual, nunca se hubiese podido llegar a un consenso, por muchas concesiones que se ofrecieran –como efectivamente ocurrió durante las negociaciones–.

Es obvio también que la aprobación de la Convención en estos momentos en que Washington acaba de reincorporarse a la Organización (2003), no favorece una consolidación en los próximos años.

En definitiva, los puntos de vista norteamericanos van a ser matizados tanto por las actuaciones posteriores de los Estados como por el desarrollo de los programas de UNESCO en el futuro.

En materia de derechos humanos, las ambigüedades e incluso contradicciones en el campo general de las ideas del texto son reales, pero a diferencia de los documentos sobre el Nuevo Orden de la Información (NOMIC), que provocaron la salida norteamericana, la Convención ofrece una cuidadosa redacción en materia de derechos humanos, a la búsqueda en todo momento de las oportunas garantías.

Conclusión

La hora de las acciones concretas

El Director General recientemente reelegido ha recordado en la clausura de la Conferencia General que UNESCO ha llegado al fin de un ciclo en lo que respecta a la aprobación de textos normativos y que la Organización debe concentrarse en la puesta en práctica de los instrumentos existentes, a través de acciones de educación, sensibilización y reforzamiento de las capacidades.

Sin negar los avances conseguidos en el establecimiento de un nuevo derecho internacional de la cultura, desligado del marco estrecho de las negociaciones comerciales de la OMC, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la diversidad cultural en nuestro mundo es la puesta en funcionamiento, en los países en desarrollo, de unas industrias culturales que permitan a sus artistas e intelectuales incidir plenamente en la creación contemporánea.

Ese es precisamente el objetivo de un programa de UNESCO lanzado recientemente en paralelo con las negociaciones sobre la Convención: la Alianza Global para la Diversidad Cultural en colaboración con los Gobiernos y las empresas privadas. Iniciativas como esta, en lo multilateral y en lo bilateral, pueden constituir ahora el desafío más urgente para la diversidad cultural en UNESCO.

Una Gran Vía, en la que muchos Valle-Inclanes, como pedía en un coloquio Vicente Molina Foix, compitieran con la eclosión actual de comedias de Broadway y a la que había que añadir muchos Soyinka... En la intimidad, se podría uno abstraer con los DVD de Almodóvar o Kiarostami, o del nuevo cine del Tercer Mundo que acabara de abrirse paso, o rendirse a la nostalgia de “*Singing in the rain*” o “Un americano en París”.

Pablo Barrios Almazor
Secretario General de la Comisión Española de UNESCO